

# La nouvelle dynamique de la politique commerciale aux États-Unis et l'Accord de libre-échange nord-américain The New Dynamic of U.S. Trade Politics and the North American Free Trade Agreement

Pierre Martin

Volume 24, numéro 4, 1993

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703240ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703240ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Martin, P. (1993). La nouvelle dynamique de la politique commerciale aux États-Unis et l'Accord de libre-échange nord-américain. *Études internationales*, 24(4), 767–785. <https://doi.org/10.7202/703240ar>

Résumé de l'article

Given the disparities in economic development between the United States and Mexico, and in light of the controversies that such a negotiation was bound to generate, the American decision to negotiate a North American Free Trade Agreement (NAFTA) has come as a surprise to many. This article proposes elements of an explanation for this American decision. The analysis proceeds at three levels: the international System, societal pressures, and the state. The analysis of coalition politics in the NAFTA policymaking process leads to two main conclusions. First, the political dynamic of NAFTA was similar to that which led to a strategy of « aggressive unilateralism » in u.s. trade policy in the late 1980s. Second, the analysis points to international investment ties as a key mechanism linking international structural change to domestic political response.

# **La nouvelle dynamique de la politique commerciale aux États-Unis et l'Accord de libre-échange nord-américain\***

Pierre MARTIN\*\*

**ABSTRACT** — *The New Dynamic of U.S. Trade Politics and the North American Free Trade Agreement*

*Given the disparities in economic development between the United States and Mexico, and in light of the controversies that such a negotiation was bound to generate, the American decision to negotiate a North American Free Trade Agreement (NAFTA) has come as a surprise to many. This article proposes elements of an explanation for this American decision. The analysis proceeds at three levels: the international system, societal pressures, and the state. The analysis of coalition politics in the NAFTA policy-making process leads to two main conclusions. First, the political dynamic of NAFTA was similar to that which led to a strategy of «aggressive unilateralism» in U.S. trade policy in the late 1980s. Second, the analysis points to international investment ties as a key mechanism linking international structural change to domestic political response.*

Après une décennie de profondes transformations économiques et politiques, le Mexique s'engageait, en août 1990, sur la voie de la négociation d'un accord de libre-échange avec les États-Unis. Quelques mois plus tard, le gouvernement canadien annonçait son intention de se joindre à ces négociations. À la fin d'un débat houleux, le Congrès américain donnait le feu vert en mai 1991 à la négociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), conclu le 12 août 1992 sous l'égide du président George Bush. Le successeur de Bush, le démocrate Bill Clinton, s'est engagé à compléter l'Accord en négociant une série d'ententes complémentaires portant notamment sur l'environnement et sur les normes de travail. Ces accords parallèles ont été approuvés par les gouvernements du Mexique et du Canada, et l'ensemble de l'Accord a été soumis à l'approbation du Congrès américain dans les derniers

---

\* Texte présenté au colloque «Frontières et territoires» de la Société québécoise de science politique, Rimouski, 19-20 mai 1993.

\*\* Professeur adjoint au Département de science politique de l'Université de Montréal. Cette étude a bénéficié de l'aide financière du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et du Fonds FCAR.

mois de 1993<sup>1</sup>. Si cette étape est franchie, il y a lieu de croire que l'intégration du Mexique dans l'espace économique nord-américain pourrait être le prélude à une extension de cet espace vers le sud dans un avenir plus ou moins rapproché.

Aux États-Unis, contrairement à la situation qui avait prévalu en 1988 lors de l'adoption de l'Accord de libre-échange canado-américain (ALÉCA), l'ALÉNA a soulevé de vives controverses. Étant donné l'écart de développement entre les États-Unis et leur voisin du Sud, la décision américaine de s'engager dans la négociation d'un accord de libre-échange avec le Mexique en a surpris plusieurs. Comment expliquer cette décision américaine? Ce texte propose quelques éléments de réponse à cette question essentielle pour comprendre la formation du nouvel espace économique nord-américain.

La démarche suivie est fondée sur trois niveaux d'analyse distincts: le système international, la société, et l'État. Dans un premier temps, l'intégration du Mexique dans un libre-échange à trois est analysée du point de vue de la place des États-Unis et du Mexique dans la structure du commerce international. À ce niveau, la principale problématique est celle de la formation de blocs économiques continentaux concurrents. Dans un deuxième temps, les pressions provenant de la société américaine sont analysées. Les nombreux clivages sociaux touchés par la libéralisation du commerce avec le Mexique entraînent des luttes politiques entre classes sociales, entre industries et entre régions. Toutefois, ces luttes politiques ne peuvent être comprises sans référence à la structure institutionnelle de la politique commerciale américaine, qui est abordée dans un troisième temps.

L'ALÉNA s'inscrit dans le cadre d'une transformation de la politique commerciale des États-Unis au cours de la dernière décennie, dans le sens d'une stratégie d'ouverture des marchés étrangers axée sur l'unilatéralisme et sur ce qu'on a qualifié de «minilatéralisme». Un survol rapide de l'agencement des coalitions politiques dans le cadre de l'ALÉNA mène à deux observations principales, qui sont compatibles avec le nouveau visage de la politique commerciale américaine depuis la fin des années 1980. Ces observations portent sur l'explication de l'orientation de la politique commerciale américaine et sur l'approche théorique de ce type de politique.

Premièrement, bien que l'ALÉNA représente un pas en avant vers la libéralisation d'une part importante du commerce américain, la dynamique politique qui sous-tend cette stratégie de libéralisation ne s'éloigne pas fondamentalement de celle qui a mené à une politique d'«unilatéralisme agressif<sup>2</sup>» dans les années 1980. Les principales forces derrière cette dynamique sont les grands exportateurs de biens et de capitaux, qui jouent un rôle clé

1. La version définitive de cet article a été complétée au début d'octobre 1993, alors que l'approbation de l'ALÉNA par le Congrès américain n'était pas encore assurée.

2. Sur le concept d'unilatéralisme agressif dans la politique commerciale des États-Unis, voir Jagdish BHAGWATI et Hugh T. PATRICK, dir., *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1990.

dans la détermination de la stratégie de libéralisation commerciale des États-Unis.

Du point de vue théorique, l'accent mis sur les liens internationaux d'investissement permet une meilleure compréhension du lien entre les contraintes de la structure du système international et les déterminants internes de l'élaboration des politiques commerciales. Cependant, les forces sociales agissent dans un cadre institutionnel qui conditionne leurs actions et exerce souvent une influence *sui generis* sur le processus de décision. Cette perspective théorique justifie la division du texte en trois sections, qui portent respectivement sur la structure du système international, les forces sociales en cause et l'impact des structures institutionnelles.

## I – Changements structurels et intégration continentale

Comme dans le cas de l'Accord de libre-échange canado-américain, l'intégration du Mexique dans un accord de libre-échange ne dépendait pas avant tout d'une initiative américaine. En effet, le signal d'une volonté d'établir des liens commerciaux bilatéraux sur une base plus solide est d'abord venu du Mexique. Au lendemain de la crise de l'endettement qui l'a secoué au début des années 1980, le Mexique s'est résolument orienté vers l'ouverture de ses marchés à l'investissement étranger et aux importations. Cette nouvelle orientation constituait un revirement majeur par rapport aux politiques protectionnistes qui avaient prévalu jusqu'alors. Pour le président mexicain, l'Accord est une pièce essentielle d'un plan de restructuration en profondeur de l'économie nationale.

Cette évolution vers une plus grande ouverture au Mexique a été accompagnée d'une croissance importante du volume du commerce entre les deux pays durant les années 1980, croissance en partie reliée au phénomène des *maquiladoras*, dont l'importance dans le commerce bilatéral est allée en augmentant<sup>3</sup>. De 1980 à 1990, le Mexique a aussi connu une augmentation sensible de sa dépendance commerciale envers les États-Unis<sup>4</sup>. C'est notamment en raison de cette dépendance croissante que le Mexique avait pour

3. Les *maquiladoras* sont des usines de traitement intermédiaires dont les composantes importées sont exemptées de tarif douanier, à condition que toute la production touchée par de telles exemptions soit exportée. La valeur des exportations des *maquiladoras* aux États-Unis a augmenté de 83 millions \$ en 1970, à 772 millions \$ en 1980, pour atteindre 3,6 milliards \$ en 1990; en pourcentage des exportations mexicaines aux États-Unis, ces chiffres représentaient 6 % en 1970, 4 % en 1980, et 14 % en 1990. Gary Clyde HUFBAUER et Jeffrey J. SCHOTT, *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, Washington, Institute for International Economics, 1992, pp. 91-291. Pour une perspective critique sur le phénomène des *maquiladoras*, voir Kathryn KOPINAK, «The Maquiladorization of the Mexican Economy», dans R. GRINSPUN et M.A. CAMERON, dir., *The Political Economy of North American Free Trade*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1993, pp. 141-161. Tous les montants cités sont en devises américaines.
4. Les exportations aux États-Unis représentaient 69 % du total des exportations mexicaines en 1980 et 79 % du total en 1990, soit, respectivement, 6,9 % et 13,1 % du PIB mexicain pour ces deux années. G.C. HUFBAUER et J.J. SCHOTT, *op. cit.*, p. 48.

objectif principal, en négociant l'ALÉNA, de s'assurer un accès stable au marché américain. Pour le Mexique, comme pour le Canada, un accord de libre-échange visait à réduire la menace que pourrait représenter, à long terme, l'utilisation des mesures de protection spéciales par des producteurs américains. De plus, un accord international serait le moyen le plus sûr pour les dirigeants mexicains de s'assurer de la continuité des réformes économiques internes entreprises depuis 1985<sup>5</sup>.

Pour les États-Unis, l'ALÉNA venait répondre à plusieurs objectifs. De façon générale, les États-Unis ont un intérêt politique clair à l'égard de la promotion du développement économique et de la stabilité politique au Mexique. Le Mexique est, en fait, le troisième partenaire commercial des États-Unis, après le Canada et le Japon, et les enjeux commerciaux sont énormes. Du point de vue américain, la réponse aux initiatives mexicaines pouvait, pour l'essentiel, prendre quatre formes.

Premièrement, le statu quo aurait signifié le maintien des barrières américaines existantes face aux importations mexicaines, même en présence d'une libéralisation unilatérale rapide au Mexique. Toutefois, il aurait été étonnant que cette croissance rapide du commerce n'eût pas été accompagnée d'un cadre institutionnel. Celui-ci aurait néanmoins pu prendre plusieurs formes. La deuxième option aurait été de miser sur le GATT pour gérer les conflits potentiels entre le Mexique et les États-Unis dans un cadre multilatéral. Toutefois, ces conflits sont d'une nature si particulière que ce cadre de règlement n'aurait certes pas suffi à la tâche.

La troisième option, qui avait été sérieusement considérée du côté américain entre 1986 et 1990, consistait à établir des ententes limitées de nature sectorielle<sup>6</sup>. Les deux pays s'étaient d'ailleurs engagés dans cette voie, en novembre 1987, avec l'Entente-cadre bilatérale entre les États-Unis et le Mexique (*Bilateral Framework Understanding*). Cette entente a permis des rapprochements importants entre les négociateurs commerciaux des deux pays, mais sa portée limitée ne semblait pas en mesure d'apporter des solutions aux principaux différends commerciaux.

La quatrième option, celle d'une entente commerciale globale, a semblé surprendre les milieux politiques américains lorsqu'elle a été mise sur la table par le Mexique en 1990. Pour comprendre la réaction favorable des États-Unis, il faut d'abord s'interroger sur les facteurs structurels qui peuvent expliquer le repli américain vers une stratégie de libéralisation régionale.

On pourrait attribuer à des objectifs de domination politique, fondés sur les bases historiques de la «destinée manifeste», la volonté des États-Unis de s'engager dans une ouverture des marchés à l'échelle hémisphérique. Toutefois,

5. *Ibid.*, p. 12.

6. United States International Trade Commission, *Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexico Relations - Phase I: Recent Trade and Investment Reforms Undertaken by Mexico and Implications for the United States* (Rapport 2275), Washington, USITC, avril 1990, chapitre 2.

une telle approche ne permet pas de saisir de façon éclairée la dynamique politique des décisions commerciales américaines. Du point de vue des changements dans la structure du système international, il importe plutôt d'analyser le phénomène plus général dont le libre-échange nord-américain n'est qu'un exemple : l'abandon progressif par les États-Unis de la priorité accordée au multilatéralisme dans leur stratégie de libéralisation commerciale, au profit de stratégies unilatérale, bilatérale et régionale<sup>7</sup>.

Deux perspectives théoriques concurrentes proposent des explications divergentes de ce phénomène. Pour les tenants de la théorie de la stabilité hégémonique, le déclin de la prédominance structurelle des États-Unis dans l'économie internationale serait à l'origine de leur incapacité de continuer à exercer le leadership du régime multilatéral de libéralisation du commerce<sup>8</sup>. La perception selon laquelle les États-Unis auraient perdu leur prédominance dans l'économie mondiale ne fait toutefois pas l'unanimité<sup>9</sup>.

Cependant, il est difficile de ne pas interpréter la formation d'un bloc commercial nord-américain sans faire référence à la croissance de deux blocs concurrents en Europe, avec la Communauté européenne qui se construit autour de la domination régionale de l'Allemagne, et en Asie, autour de la domination régionale du Japon. Certains interprètent donc la formation de l'ALÉNA comme un effort conscient de la part des États-Unis pour opposer un front commun à ces puissances montantes<sup>10</sup>. Cette perspective n'est pas sans fondement, et elle s'inscrit bien dans l'environnement politique de l'après-

7. Nous avons traité ailleurs des fondements théoriques expliquant les transformations de la stratégie américaine de libéralisation du commerce vers le bilatéralisme et l'unilatéralisme. Voir Pierre MARTIN, «L'après-Tokyo Round: la réciprocité spécifique dans la politique commerciale américaine récente», *Études internationales*, vol. 21, n° 1, mars 1990, pp. 5-38; «The Politics of International Structural Change: Aggressive Reciprocity in American Trade Policy», dans R. STUBBS et G. UNDERHILL, dir., *Political Economy and the Changing Global Order*, Toronto, McClelland & Stewart, 1994 (à paraître). Pour une description détaillée des politiques américaines de bilatéralisme et d'unilatéralisme, voir Jean-François FORTIN, *La place du bilatéralisme dans la politique commerciale américaine et son articulation avec le multilatéralisme sous les administrations Reagan et Bush*, Mémoire de maîtrise (M.Sc.), Département de science politique, Université de Montréal, 1993.

8. Pour un exposé de cette théorie dans la perspective du réalisme politique, voir Robert GILPIN, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987. L'argument est également repris sous une forme différente par certains auteurs qui mettent en cause les prémisses de l'approche réaliste : voir Robert COX, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York, Columbia University Press, 1987. Pour une analyse de l'ALÉNA fondée sur l'interprétation de Cox, voir Scott SINCLAIR, «NAFTA and U.S. Trade Policy: Implications for Canada and Mexico», dans R. GRINSPUN et M.A. CAMERON, *op. cit.*, pp. 219-233.

9. Joseph S. NYE, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990; Susan STRANGE, «The Persistent Myth of Lost Hegemony», *International Organization*, vol. 41, n° 3, automne 1987, p. 551-574; Alfredo G.A. VALLADAO, *Le XXI<sup>e</sup> siècle sera américain*, Paris, Éditions La Découverte, 1993.

10. Voir, par exemple, Christian DEBLOCK et Michèle RIOUX, «Le libre-échange nord-américain : Le joker des États-Unis?», Note de recherche n° 7, Université de Montréal et Université du Québec à Montréal, Groupe de recherche et d'étude sur les transformations sociales et économiques (GRÉTSÉ), 1991.

guerre froide, où la cohésion occidentale face à la «menace» commune ne revêt plus le même caractère d'urgence<sup>11</sup>.

Malgré l'importance qu'on lui accorde, la référence à la «forteresse Amérique» ne permet pas une explication cohérente de la stratégie commerciale américaine. D'abord, ce genre d'argumentation attribue un rôle de premier ordre au calcul stratégique d'un État qui déciderait de ses orientations commerciales en fonction des rapports de force internationaux. Cela ne permet pas de tenir compte de la place primordiale que prend la politique intérieure dans la détermination des orientations commerciales. De plus, une explication structurelle de l'intégration nord-américaine devrait tenir compte du fait que, bien qu'ils aient le dernier mot, ce ne sont pas les États-Unis qui ont été à l'origine du mouvement vers l'intégration économique nord-américaine. Finalement, l'argument selon lequel l'ALÉNA entraînerait un affaiblissement du régime multilatéral du GATT ne fait pas l'unanimité, même parmi les dirigeants du GATT<sup>12</sup>.

Beth et Robert Yarbrough visent par une théorie structurelle alternative à expliquer la forme privilégiée qui paraît caractériser les plus récents efforts américains de libéralisation du commerce, qu'ils nomment le «minilatéralisme<sup>13</sup>». Selon ces auteurs, la théorie de la stabilité hégémonique, construite autour de l'analogie entre la *Pax Americana* de l'après-guerre et la *Pax Britannica* du XIX<sup>e</sup> siècle, néglige l'étroite relation entre le commerce et l'investissement international à notre époque.

Le multilatéralisme de l'après-guerre s'appuyait donc d'abord sur la présence d'une puissance suffisamment forte pour fournir des incitations à se conformer au modèle libéral (l'accès à un vaste marché) et pour imposer des sanctions aux gouvernements tentés par le protectionnisme opportuniste. Mais, en plus, la prédominance globale des investissements extérieurs américains reliés de façon spécifique au commerce marquait la structure du régime multilatéral de l'après-guerre. En somme, la forme privilégiée des accords commerciaux dépend de la structure de l'investissement autant que de la distribution de la puissance. Dans un contexte où de nouveaux pôles d'investissement se sont développés sur une base régionale en Europe et en Asie, la formation de blocs commerciaux devient plus clairement explicable. Il est clair que, pour les États-Unis, les principales motivations ayant conduit à

11. Joanne GOWA, «Bipolarity, Multipolarity, and Free Trade», *American Political Science Review*, vol. 83, n° 4, décembre 1989, pp. 1245-1256.

12. L'un des critiques les plus articulés de la tendance récente vers le régionalisme commercial est Jagdish Bhagwati, conseiller économique du directeur général du GATT, Arthur DUNKEL; voir Jagdish N. BHAGWATI, *The World Trading System at Risk*, Princeton, Princeton University Press, 1991; BHAGWATI, «Regionalism versus Multilateralism», *The World Economy*, vol. 15, n° 3, septembre 1992, pp. 535-555. Arthur Dunkel, pour sa part, s'est déclaré favorable à l'ALÉNA, qu'il ne perçoit ni comme une alternative, ni comme un obstacle aux pourparlers moribonds de l'Uruguay Round; Peter COOK, «GATT Chief Endorses North American Free Trade», *The Globe and Mail* (Toronto), 5 février 1991.

13. Beth V. YARBROUGH et Robert M. YARBROUGH, *Cooperation and Governance in International Trade: The Strategic Organizational Approach*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

l'ALÉCA, puis à l'ALÉNA, avaient trait au contrôle des investissements au Canada et au Mexique. De plus, la perspective de perdre sur le plan de l'investissement rendait presque inévitable la décision canadienne de faire de l'ALÉNA un ménage à trois plutôt que de rester un « rayon » autour du « noyau » américain<sup>14</sup>.

L'ampleur de l'investissement américain au Mexique et son augmentation importante dans la dernière décennie sont un facteur structurel incontournable dans l'analyse du processus qui a mené à une entente formelle d'intégration économique entre les deux pays. Entre 1980 et 1990, la valeur totale cumulative de l'investissement étranger au Mexique passait de 8,5 milliards \$ à 30,3 milliards \$, dont 63 % (19 milliards \$) provenaient des États-Unis<sup>15</sup>. L'événement catalyseur de cette tendance, du point de vue mexicain, a été la crise de l'endettement du début des années 1980. Une part appréciable de cet investissement se trouve dans les *maquiladoras*, dont le nombre est passé de 120 en 1970 à 578 en 1980 et à 1 924 en 1990 ; l'emploi dans ces usines est passé, pour les mêmes années, de 20 327, à 119 546 et à 472 000 employés<sup>16</sup>.

Une analyse de l'intégration nord-américaine fondée sur la structure des investissements a l'avantage de faire le lien entre le niveau structurel et une catégorie majeure d'acteurs privés dont l'impact sur le processus d'élaboration de la politique commerciale est primordial : les firmes transnationales dont les investissements à l'étranger sont étroitement reliés à leurs activités commerciales. L'impact de ces dernières sur le processus de décision ayant mené à l'ALÉNA est abordé à la section suivante.

## II – Pressions sociales et luttes politiques internes

Aux États-Unis, selon une analogie cocasse empruntée au film d'horreur de série B « *The Blob* », l'initiative mexicaine de libre-échange a fait l'effet d'une masse vivante surgie de nulle part qui, en grossissant à vue d'œil, menace de tout emporter sur son passage<sup>17</sup>. Si l'adoption de l'ALÉCA n'avait pas posé de problèmes majeurs en 1988 aux États-Unis, il en a été tout autrement du débat politique entourant la décision de s'engager dans des pourparlers de libre-échange avec le Mexique.

Le débat américain autour de l'ALÉNA met en relief trois clivages toujours présents dans les décisions commerciales, qui sont reliés à l'effet redistributif de l'intégration : un clivage de classes, entre les détenteurs de capitaux et les travailleurs ; un clivage sectoriel, entre les industries pouvant bénéficier de l'intégration et celles qui seraient vulnérables aux nouvelles importations ; et un clivage entre régions, lié de près à l'opposition entre industries. À ces divisions de nature économique viennent également s'ajouter les revendications

14. Ronald J. WONNACOTT, « U.S. Hub-and-Spoke Bilaterals and the Multilateral Trading System », *C.D. Howe Institute Commentary*, vol. 23, octobre 1990.

15. G.C. HUFBAUER et J.J. SCHOTT, *op. cit.*, pp. 73-74.

16. *Ibid.*, p. 92.

17. Bruce STOKES, « Yukon to Yucatan », *National Journal*, 29 septembre 1990, p. 2324-2328.



des groupes de pression sur les droits humains et l'environnement, qui sont deux enjeux majeurs de l'ALÉNA.

#### A — La principale ligne de front : syndicats et patronat

La division la plus importante sur l'ALÉNA est celle qui oppose les représentants syndicaux, regroupés sous la bannière de l'AFL-CIO (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations), et la grande entreprise, représentée notamment par la Chambre de Commerce des États-Unis (CCUS) et le Business Roundtable. Pour les syndicats américains, le problème est très clair : le salaire de l'ouvrier mexicain moyen dans le secteur manufacturier ne représente qu'une fraction de celui d'un ouvrier de même catégorie aux États-Unis<sup>18</sup>. Récemment, dans les *maquiladoras*, le salaire moyen des travailleurs manuels oscillait autour d'un dollar l'heure<sup>19</sup>.

Dans de telles conditions, il peut paraître normal que les syndicats se mobilisent contre l'ALÉNA, mais cette opposition acharnée au libre-échange représente en fait l'aboutissement d'une profonde transformation de la position des syndicats américains sur la politique commerciale. En effet, du New Deal au début des années 1970, les syndicats américains avaient adhéré au consensus national en faveur de la politique de libéralisation multilatérale des États-Unis, les syndicats sectoriels se ralliant pour la plupart sous la même bannière que leurs associations patronales respectives<sup>20</sup>. Mais cette alliance exceptionnelle n'a pas survécu à l'incapacité des politiques d'ajustement commercial de remplir leurs promesses d'une adaptation à l'ouverture des marchés «sans douleur» pour les travailleurs américains. Comme le rappelait le sénateur Daniel P. Moynihan dès 1981, les travailleurs du secteur manufacturier se sont sentis «trahis» par l'incapacité des gouvernements de remplir leurs promesses<sup>21</sup>.

Les représentants des travailleurs se croient donc justifiés de résister à toute nouvelle tentative d'ouverture du marché américain. Cette résistance est encore plus vive lorsqu'il s'agit de pays où la main-d'œuvre à bon marché attire les investisseurs aptes à relocaliser leurs opérations de production. De plus, sous une administration républicaine peu encline à favoriser les intérêts des syndicats, ces derniers craignaient un nivellement vers le bas des normes de travail lors de la première ronde de négociation de l'ALÉNA. Malgré les efforts du président démocrate Bill Clinton pour négocier des ententes parallèles

18. Taux horaires de 2,32 \$ contre 14,31 \$ en 1989 ; G.C. HUFBAUER et J.J. SCHOTT, *op. cit.*, p. 123.

19. *Ibid.*, p. 122.

20. Cette tendance s'est manifestée jusqu'au milieu des années 1970, et on l'observait encore au moment de l'adoption de la loi commerciale de 1974 ; voir Stephen P. MAGEE, William A. BROCK et Leslie YOUNG, «Three Simple Tests of the Stolper-Samuelson Theorem», dans *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory : Political Economy in General Equilibrium*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, chapitre 7.

21. Déclaration au Sénat reproduite dans le *Congressional Record*, 11 décembre 1981, p. S15024-6.

portant sur les normes de travail, les syndicats continuent d'opposer une vive résistance à la ratification de l'Accord.

Les craintes des organisations syndicales face aux conséquences de l'Accord ne sont pas sans fondement, mais il est difficile de faire la part des choses entre les effets anticipés de l'Accord lui-même et la poursuite des tendances actuelles. En effet, les études économétriques cherchant à évaluer les conséquences de l'ALÉNA sur l'économie américaine ne concordent pas quant à son impact anticipé sur l'emploi et les niveaux de salaire.

La plupart des analyses économétriques fondées sur des modèles néo-classiques prédisent un impact minime sur l'emploi et sur les salaires aux États-Unis mais une forte amélioration au Mexique<sup>22</sup>. Par contre, certaines analyses prévoient un effet important sur l'investissement américain au Mexique, qui entraînerait une croissance significative de l'emploi au Mexique, sans gain correspondant aux États-Unis. C'est le cas notamment des études de l'Economic Policy Institute, proche des syndicats. De telles conclusions pessimistes sont fondées sur le scénario suivant, résumé par Raul Hinojosa-Ojeda et Sherman Robinson<sup>23</sup> : « 1) L'ALÉNA entraînera des investissements accrus au Mexique ; 2) la plupart de ces derniers proviendront des États-Unis ; 3) les investissements américains accrus au Mexique entraîneront une baisse de l'investissement aux États-Unis ; 4) en supposant un rapport fixe entre le capital et la main-d'œuvre, l'emploi total aux États-Unis déclinera de façon significative. » Les pertes d'emplois estimées par ces modèles atteignent le demi-million d'ici à l'an 2000. Mais ces analyses prêtent le flanc à la critique, car les hypothèses 3 et 4 de ce scénario pessimiste trouvent peu de confirmations empiriques dans les expériences passées d'intégration économique<sup>24</sup>.

Au-delà des études et des « certitudes » économétriques, cependant, la principale arme médiatique des adversaires de l'ALÉNA reste la crainte d'une large part de la main-d'œuvre non qualifiée devant la perspective de faire une concurrence directe aux travailleurs mexicains. Même si les questions commerciales sont rarement au cœur des préoccupations de l'opinion publique américaine<sup>25</sup>, l'image des conditions de travail des ouvriers des *maquiladoras* demeure une arme symbolique importante pour les adversaires du libre-échange.

22. United States International Trade Commission, *Economy-Wide Modeling of the Economic Implications of a FTA with Mexico and a NAFTA with Canada and Mexico* (Addendum, Rapport 2508), *Economy-Wide Modeling of the Economic Implications of a FTA with Mexico and a NAFTA with Canada and Mexico* (Rapport 2516), Washington, USITC, mai 1992.

23. Raul HINOJOSA-OJEDA et Sherman ROBINSON, « Labor Issues in a North American Free Trade Area », dans N. LUSTIG, B.P. BOSWORTH, et R.Z. LAWRENCE, dir., *North American Free Trade : Assessing the Impact*, Washington, The Brookings Institution, 1992, pp. 69-108 ; pp. 84-85.

24. *Ibid.*, p. 85.

25. L'élection de 1992 n'a pas fait exception à cette règle, malgré les efforts de l'ex-président Bush pour mousser sa candidature avec la conclusion des pourparlers de l'ALÉNA en août 1992. De plus, les messages protectionnistes de quelques candidats présidentiels démocrates et républicains se sont éteints avec leurs campagnes. Malgré tout, l'opposition du candidat indépendant Ross Perot à l'ALÉNA pourrait brouiller les cartes.

L'opinion publique américaine est très réceptive au message des adversaires qui craignent des pertes massives d'emplois. De septembre 1992 à septembre 1993, les sondages ont révélé un glissement d'un appui majoritaire à une situation beaucoup plus confuse, où près d'un tiers s'oppose à l'accord, un quart l'approuve, et les autres sont indécis. Cependant, parmi les indécis, les études indiquent une tendance au rejet de l'Accord, en raison de ses conséquences présumées sur l'emploi. Il suffit d'ajouter à ces données la croisade du milliardaire populiste Ross Perot contre l'ALÉNA pour comprendre le désarroi des membres du Congrès qui devront faire face à l'électorat en 1994<sup>26</sup>.

Dans l'ensemble, les milieux d'affaires tendent à appuyer l'ALÉNA, étant donné la possibilité qui est offerte aux détenteurs de capitaux mobiles de relocaliser leur production à forte proportion de main-d'œuvre. Mais peu de défenseurs de l'ALÉNA claiionnent l'argument politiquement peu rentable du rendement des capitaux réinvestis au Mexique<sup>27</sup>. De plus, si les représentants du patronat endossent fermement le principe du libre-échange, cet appui n'est ni incondtionnel ni unanime. L'impact différencié de l'ALÉNA sur les secteurs industriels et les régions est abordé dans les paragraphes qui suivent comme un facteur important qui façonne les luttes politiques sur la politique commerciale.

## B — Impacts sectoriel et régional de l'ALÉNA

Le sort des réformes commerciales aux États-Unis dépend en grande partie de la présence d'un appui suffisant de la part des firmes potentiellement touchées par la libéralisation des échanges. Dans le cas de l'ALÉNA, la vive opposition des grands syndicats manufacturiers ne se retrouve nullement au sein des associations sectorielles de dirigeants d'entreprises. Des consultations menées par différents organismes gouvernementaux en préparation de l'ALÉNA montrent que, dans la majorité des secteurs industriels, les dirigeants d'entreprises prévoiaient tirer des bénéfices de l'ALÉNA, ou encore ne prévoiaient pas de conséquences majeures.

Deux catégories de facteurs sont à considérer pour comprendre les positions prises par les associations sectorielles sur des enjeux de politique commerciale : d'une part, leur profil d'exportation et la pénétration de leur marché par les produits d'importation ; d'autre part, l'étendue des investissements extérieurs des entreprises du secteur<sup>28</sup>.

26. Bruce STOKES, «Mexican Roulette», *National Journal*, 15 mai 1993, pp. 1160-1164. Le sondage cité ajoute que 69 % des électeurs sont prêts à appuyer l'ALÉNA si on arrive à les convaincre que l'impact sur l'emploi sera positif.

27. Certains partisans du libre-échange soulignent que l'alternative à l'investissement au Mexique pour les opérations de production à faible niveau de qualification serait l'Asie, ce qui mettrait en cause un grand nombre d'emplois qualifiés sur le territoire américain ; voir Kirk VICTOR, «Trading Away Jobs», *National Journal*, 27 avril 1991, pp. 984-987.

28. Helen V. MILNER, *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

Dans le secteur manufacturier, deux catégories de motivations évoquées par les partisans de l'ALÉNA ont dominé les débats. D'abord, pour un certain nombre d'industries, les dirigeants entrevoient un accès accru au marché mexicain, soit à la suite de changements à la réglementation<sup>29</sup>, soit à la suite de la réduction des tarifs douaniers mexicains<sup>30</sup>. Mais, également, un bon nombre d'industries accueillent favorablement le libre-échange avec le Mexique à cause de la possibilité que l'Accord leur donne d'étendre leurs opérations de production en tirant parti de la main-d'œuvre à bon marché mexicaine en vue d'améliorer leur position concurrentielle globale<sup>31</sup>. En somme, les inquiétudes quant à la pénétration des importations, qui se manifestent dans le secteur manufacturier lorsqu'il est question de libéralisation des échanges avec le reste du monde, sont tempérées dans une très large mesure par la perspective d'étendre au Mexique par l'investissement extérieur les opérations de production.

Dans le secteur agricole, les prises de position sur l'ALÉNA suivent de plus près les attentes quant à l'évolution des balances commerciales propres à chaque produit. Les produits d'exportation principaux des États-Unis, les grains et oléagineux<sup>32</sup>, devraient bénéficier d'un accès plus libre au marché mexicain, et leurs producteurs sont parmi les plus puissants membres du lobby anti-protectionniste à Washington<sup>33</sup>. Les producteurs de viande, de boissons alcoolisées, de coton et de poisson devraient aussi être avantagés, mais dans une moindre mesure. Les produits désavantagés incluent les agrumes et quelques autres fruits et légumes. Dans le secteur des services, en particulier celui des services financiers, les grandes compagnies américaines ont été parmi les plus actifs partisans de l'ALÉNA et des efforts du gouvernement américain pour mener à terme les négociations de l'Uruguay Round.

Dans l'ensemble, la distribution des appuis sectoriels en faveur de l'ALÉNA aux États-Unis n'est pas la même que celle des positions prises sur les négociations commerciales multilatérales du GATT, en grande partie à cause de l'importance du commerce intrafirme dans la relation bilatérale avec le Mexique. Malgré la portée très large de l'opposition des syndicats et du mouvement écologiste à l'adoption de l'ALÉNA aux États-Unis, la quasi-absence de très

29. Par exemple, la redéfinition des règles de propriété intellectuelle pour les produits pharmaceutiques ou la mise sur pied de règles d'origine strictes pour les produits textiles; voir United States International Trade Commission, *Potential Impact on the U.S. Economy and Selected Industries of the North American Free-Trade Agreement* (Rapport 2596), Washington, USITC, janvier 1993, p. 8.2 et p. 9.2.

30. Par exemple, l'industrie des machines-outils et celle de la machinerie industrielle; *Ibid.*, p. 6.4 et p. 15.4.

31. C'est le cas, par exemple, des industries suivantes: l'industrie automobile, les appareils électriques et électroniques, les grandes entreprises dans le secteur du vêtement, les produits chimiques, les appareils électroménagers; *Ibid.* divers chapitres.

32. En 1991, les grains et oléagineux représentaient 42 % des exportations agricoles totales des États-Unis (19 milliards \$ sur 45 milliards \$), et 46 % des exportations agricoles vers le Mexique (1,3 milliard \$ sur 3,0 milliards \$).

33. I.M. DESTLER et John S. ODELL, *Anti-Protection: Changing Forces in United States Trade Politics*, Washington, Institute for International Economics, 1987.

grandes entreprises dans le groupe des opposants rend peu crédibles les scénarios alarmistes qui présentent comme une impossibilité l'adoption de l'Accord.

L'évaluation de la distribution régionale des effets projetés de l'ALÉNA aux États-Unis est une tâche complexe dont les résultats ne sont pas toujours fiables. Par exemple, une étude effectuée pour le compte du département du Travail situait dans le Midwest et sur la côte du Pacifique les principales retombées positives de l'ALÉNA en terme d'emplois<sup>34</sup>. Ces projections s'accordent toutefois mal avec la réaction plutôt négative des syndicats dans les deux principaux États bénéficiaires, le Michigan et l'Ohio. Le commerce avec le Mexique est fortement concentré régionalement. La plupart des exportations américaines proviennent du Texas et de la Californie<sup>35</sup>. Il faut également souligner l'importance des exportations *per capita* de quelques États tels l'Arizona, le Delaware et le Michigan<sup>36</sup>. Mis à part le Texas, cependant, il ne semble pas y avoir de relation étroite entre l'importance des exportations vers le Mexique et le vote des délégations de chaque État à la Chambre des Représentants au moment de la décision du Congrès sur la procédure d'adoption rapide en mai 1991<sup>37</sup>, ce qui laisse croire que la pression locale des exportateurs ne joue pas autant sur la décision des législateurs que la pression provenant des groupes vulnérables aux importations mexicaines.

Il y a donc lieu de croire que, à l'exception du Texas, où l'ALÉNA est largement appuyé par la population et la classe politique, ce sont avant tout les considérations partisans et les pressions de groupes d'intérêt œuvrant à l'échelle nationale qui déterminent le cours du débat politique. Dans ce contexte, le Parti démocrate est évidemment très sollicité en raison de ses attaches avec le mouvement syndical, mais les deux partis sont également sujets aux pressions de groupes environnementaux qui occupent une place importante dans le débat sur l'ALÉNA.

### C — Pressions environnementales, droits humains et ALÉNA

Deux des obstacles politiques majeurs à la ratification de l'ALÉNA aux États-Unis ne sont pas de nature strictement commerciale mais ont trait à des caractéristiques internes propres au Mexique. Dans le cas de l'environnement, les craintes sont liées à l'éventualité de voir des industries polluantes se

34. United States International Trade Commission, *Economy-Wide Modeling of the Economic Implications of a FTA with Mexico and a NAFTA with Canada and Mexico* (Addendum, Rapport 2508), Washington, USITC, mai 1992, p. 18.

35. Les exportations provenant du Texas représentent 46 % du total des exportations américaines au Mexique, soit un montant assez imposant de 1 088 \$ *per capita*. Pour la Californie, les chiffres correspondants sont : 17 % du total et 234 \$ *per capita*. *National Trade Data Bank* (données informatisées), novembre 1992.

36. Les valeurs des exportations vers le Mexique *per capita* pour ces États sont, respectivement, de 364 \$, 214 \$, et 176 \$.

37. Voir les résultats du vote dans *Congressional Quarterly Almanac*, Washington, Congressional Quarterly, Inc., 1992, p. 28-H.

multiplier au Mexique pour la simple raison que les règles de contrôle environnemental y sont beaucoup moins exigeantes qu'aux États-Unis. Au départ des négociations avec le Mexique, d'importants groupes écologiques américains, tels la National Wildlife Federation, le Sierra Club et Friends of the Earth, étaient très critiques devant le projet de l'ALÉNA.

Le scepticisme des groupes environnementaux se fondait sur trois arguments principaux. Le premier est difficile à nier : un grand nombre d'entreprises se sont relocalisées dans la zone des *maquiladoras* dans le but d'échapper aux règles environnementales de plus en plus strictes aux États-Unis. Par exemple, une étude menée dans la ville de Mexicali a montré que 20 des 76 responsables de *maquiladoras* citaient les réglementations environnementales plus souples comme le facteur déterminant de leur relocalisation<sup>38</sup>. Des doutes subsistent sur l'étanchéité des règles supplémentaires négociées à l'initiative du président Clinton, mais il faut admettre que l'État de l'environnement au Mexique et son impact direct sur la zone frontalière américaine sont partie intégrante du débat sur le libre-échange. Il n'est donc pas étonnant que les mesures environnementales aient été scrutées à la loupe au moment des débats autour de la ratification de l'ALÉNA par le Congrès. De plus, une contestation juridique selon laquelle l'Accord aurait dû faire l'objet d'un examen environnemental préalable, a failli faire dérailler l'ensemble du processus.

La deuxième crainte des environmentalistes est reliée à l'effet anticipé d'un développement industriel accéléré au Mexique sur l'environnement. De telles préoccupations étaient également au centre des inquiétudes des environmentalistes au Sommet de Rio de 1992. Des études empiriques montrent cependant de façon convaincante que la relation entre développement économique et pollution n'est pas linéaire<sup>39</sup>. La demande pour un assainissement de l'environnement au Mexique devrait donc, en principe, aller de pair avec l'amélioration attendue du niveau de vie général.

Cet optimisme est malgré tout tempéré par une troisième crainte, qui tient à la faible capacité du système politique mexicain de faire appliquer efficacement les réglementations environnementales existantes, ce qui laisse planer un doute sur ses engagements à resserrer les règlements dans l'avenir sous l'égide de l'ALÉNA. En effet, si l'on s'en tient à la lettre, la réglementation mexicaine est très sévère, mais les groupes environnementaux américains tendent à être extrêmement critiques à l'égard d'un gouvernement qui a fermé les yeux tant de fois dans le passé. Cette crainte n'est pas sans fondement, mais

38. BRUCE STOKES, «Greens Talk Trade», *National Journal*, 13 avril 1991, p. 864.

39. C'est là une des conclusions majeures d'une étude récente effectuée pour le compte de la Banque mondiale, *Environnement et Développement*, Washington, Banque mondiale. Cette conclusion est corroborée par une étude récente portant sur l'ALÉNA par GENE M. GROSSMAN et ALAN B. KRUEGER, «Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement», Rapport de recherche n° 3914, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, 1991 ; étude citée par ROBERT A. PASTOR, «NAFTA as the Center of an Integration Process : The Nontrade Issues», dans N. LUSTIG, B.P. BOSWORTH et R.Z. LAWRENCE, dir., *op. cit.*, pp. 176-209.

certains groupes environnementaux, dont la très importante National Wildlife Federation, ont reconnu que la conclusion d'un accord commercial pourrait améliorer la capacité du gouvernement mexicain de faire appliquer la réglementation<sup>40</sup>.

La question des droits humains au Mexique est plus délicate. Plusieurs critiques de l'ALÉNA aux États-Unis, qui n'ont pas nécessairement la réputation d'appuyer le protectionnisme, émettent des réserves sur l'opportunité de conclure un accord commercial avec un pays où la démocratie n'en est encore qu'à ses premiers pas<sup>41</sup>. Ces critiques font un parallèle entre l'intégration du Mexique dans le giron commercial nord-américain et celle de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal dans la Communauté économique européenne. Pourquoi, disent-ils, les États-Unis devraient-ils négocier un accord de libre-échange avec un pays où les libertés politiques ne sont encore qu'à l'état embryonnaire ? La question ici n'est pas de juger si les progrès accomplis au Mexique à ce chapitre depuis quelques années sont un indicateur fiable de l'avenir. Il s'agit plutôt de savoir si l'opposition de principe de certains législateurs sur cette base saura renverser la tendance des milieux d'affaires à appuyer l'ALÉNA. Étant donné la perception d'un progrès des droits humains au Mexique dans les milieux politiques américains et la portion congrue réservée aux considérations humanitaires dans les décisions passées de politique commerciale (se rapportant, par exemple, au statut de nation la plus favorisée accordé à la Chine), il est permis d'en douter.

En résumé, cette section a mis en relief les principaux axes autour desquels se déroule le débat sur l'ALÉNA dans la société américaine. Les opposants se regroupent autour des effets anticipés de l'Accord sur le niveau de l'emploi et des salaires manufacturiers aux États-Unis, ainsi qu'autour des aspects environnementaux et politiques de la relation avec le Mexique. Par ailleurs, l'appui à l'ALÉNA est considérable dans le milieu des affaires et regroupe un large éventail d'industries.

À ce titre, la configuration des appuis industriels à l'ALÉNA renforce la proposition émise en introduction au sujet de l'importance de la conjonction des intérêts des exportateurs de biens et de capitaux dans la formation d'une coalition gagnante dans le domaine de la politique commerciale. L'importance particulière des liens d'investissement dans la formation de l'appui à l'Accord confirme de même l'hypothèse structurelle présentée dans la première section. Il appert donc que l'institutionnalisation des liens d'interdépendance dépend à la fois des liens d'investissement et des liens commerciaux. En ce sens, la prédominance des liens d'investissement régionaux sur les liens globaux expliquerait la libéralisation plus rapide des échanges sur une base régionale que sur une base multilatérale.

La question qui demeure ouverte tient à la décision politique elle-même, qui dépend de la transmission des demandes des groupes à travers la dynamique

40. Jay D. HAIR, «Nature Can Live with Free Trade», *The New York Times*, 19 mai 1991.

41. R.A. PASTOR, art. cit. pp. 189-194.

des institutions politiques. La prochaine section aborde cette question du point de vue de l'impact des institutions elles-mêmes, puis s'interroge sur la formation de coalitions entre intervenants privés et étatiques dans le cadre de la compétition partisane qui domine le processus de décision.

### III – Institutions, coalitions et politique commerciale

Les études sur la politique commerciale américaine accordent une place de plus en plus grande à l'impact du cadre institutionnel de ce champ de politique gouvernementale sur les décisions<sup>42</sup>. En effet, la décision d'entériner l'ALÉNA ne reviendra pas aux groupes qui se font la lutte pour influencer le processus, mais à la branche exécutive du gouvernement, qui a la responsabilité de négocier l'Accord, et aux législateurs du Congrès, qui devront l'approuver ou le rejeter dans son ensemble, sans amendement. La compréhension de la dynamique politique de la ratification de l'ALÉNA doit donc être placée dans ce contexte, marqué, d'une part, par les luttes de pouvoirs entre l'exécutif et le législatif et, d'autre part, par la compétition partisane.

#### A — Le contexte institutionnel

Bien que la Constitution des États-Unis place le commerce international sous la responsabilité du Congrès, le système instauré par le Reciprocal Trade and Tariff Act (RTAA) de 1934 délègue dans les faits cette autorité au président, sous réserve de ratification par le Congrès. La procédure d'adoption rapide (*fast track*), instaurée en 1974, impose des contraintes importantes aux deux ordres de gouvernement. Le président doit soumettre tout accord négocié à l'approbation des deux chambres du Congrès. Le Congrès, pour sa part, est contraint par l'impossibilité d'apporter des amendements à l'accord tel que soumis. Durant la plus grande partie de la période de l'après-guerre, la politique commerciale était avant tout considérée comme subordonnée à la politique étrangère. La délégation de l'autorité au président servait très bien les intérêts du Congrès, qui se voyait ainsi protégé contre ses propres tendances protectionnistes<sup>43</sup>. Les années 1980 ont toutefois été l'occasion d'un virage vers une conception plus «domestique» des objectifs servis par la politique commerciale<sup>44</sup>.

42. G. John IKENBERRY, David A. LAKE et Michael MASTANDUNO, dir., *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1988; Helen V. MILNER, «Maintaining International Commitments in Trade Policy», dans R.K. WEAVER et B.A. ROCKMAN, dir., *Do Institutions Matter: Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, The Brookings Institution, pp. 345-369.

43. Douglas R. NELSON, «Domestic Political Preconditions of U.S. Trade Policy: Liberal Structure and Protectionist Dynamics», *Journal of Public Policy*, vol. 9, n° 1, mars 1989, pp. 83-108.

44. I.M. DESTLER, *American Trade Politics: System Under Stress* (deuxième édition), Washington, Institute for International Economics, 1992.



Les contraintes institutionnelles sur l'exécutif peuvent être interprétées comme faisant partie d'un « jeu à double niveau<sup>45</sup> » qui donne un certain avantage aux négociateurs, tout en maintenant le processus dans un état constant d'incertitude. Dans une certaine mesure, les pressions intérieures sur les aspects environnementaux, humanitaires et sociaux de l'ALÉNA ont renforcé la position des négociateurs américains face à leurs vis-à-vis mexicains, qui avaient investi beaucoup plus de capital politique dans la conclusion d'un accord<sup>46</sup>. Le succès apparent du président Clinton dans la négociation d'accords parallèles après son élection reflète cette position de force. Le blocage de l'ALÉNA au Congrès au début de 1993 peut être interprété comme une expression de ce que Robert Pastor a appelé le « cry-and-sigh syndrome » : les cris et les pleurs des membres du Congrès qui tiennent à démontrer leur bonne volonté aux travailleurs et entreprises des secteurs mous dans leur district sont suivis d'un soupir de soulagement lorsqu'un accord de libéralisation est finalement adopté<sup>47</sup>.

## B — Luites partissanes et coalitions politiques

Si l'ex-président Bush était resté aux commandes, l'adoption de l'ALÉNA aurait pu être compromise si le Congrès démocrate avait souhaité entraver son programme législatif. En effet, plusieurs Démocrates étaient réticents à donner le feu vert aux négociations en approuvant le processus d'adoption rapide en mai 1991, mais se sont quand même ralliés aux vœux du président pour éviter de faire dérailler les négociations de l'Uruguay Round, dont la survie dépendait du même vote. En effet, seule la résistance des responsables démocrates des comités du Congrès chargés des questions commerciales a permis d'éviter que les deux questions ne soient abordées séparément, ce qui aurait gravement compromis l'ALÉNA. Il est possible que cette décision n'ait pas été étrangère à la pression exercée par une puissante coalition de près de 500 entreprises et associations industrielles, en plus d'une soixantaine de groupes du milieu de l'agriculture<sup>48</sup>, intérêts qui sont généralement proches des leaders du Comité des Voies et Moyens, à la Chambre, et du Comité des Finances, au Sénat.

Les accords parallèles sur l'environnement et les conditions de travail permettront au nouveau président de gagner certains votes démocrates marginaux qui auraient échappé à son prédécesseur. Par contre, la logique partisane

45. Robert D. PUTNAM, « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, vol. 42, n° 3, été 1988, pp. 427-460.

46. Maxwell CAMERON, « The Political Economy of Trade Bargaining: NAFTA », Communication présentée à la rencontre annuelle de l'International Studies Association, Acapulco, Mexique, mars 1993.

47. Robert A. PASTOR, « The Cry-and-Sigh Syndrome: Congress and Trade Policy », dans A. SCHICK, dir., *Making Economic Policy in Congress*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1983, pp. 158-195.

48. Coalition for Trade Expansion et National Agricultural Advisory Committee ; pour une liste des membres de ces coalitions, voir le *Congressional Record*, 14 mai 1991, p. S5709-14.

a poussé les leaders républicains à forcer le président à mobiliser les votes de son propre parti, sous la menace de le laisser tomber à la dernière minute si un nombre insuffisant de Démocrates approuvent l'ALÉNA<sup>49</sup>. Les tensions institutionnelles et partisans entre le Congrès et le président sont bien réelles, mais le jeu partisan autour de l'ALÉNA n'est pas essentiellement différent des affrontements partisans qui, dans le passé, ont précédé la ratification d'accords de libéralisation commerciale de grande envergure<sup>50</sup>.

Un signe qui laisse entrevoir la ratification de l'ALÉNA après la signature des accords parallèles tient à la composition de la coalition d'intervenants étatiques et privés qui semble se dessiner autour du pacte trilatéral. La section précédente a souligné le fait que l'opposition à l'ALÉNA parmi les représentants de la grande entreprise semblait très réduite durant la période qui a précédé la négociation. Durant le débat final sur le libre-échange continental, la même situation semble prévaloir : les opposants américains à l'Accord sont en grande majorité associés aux groupes environnementaux et aux milieux syndicaux. Sans nier la capacité des premiers de faire la manchette et de s'attirer la sympathie verbale des législateurs, ils n'ont certes pas à eux seuls le pouvoir de provoquer le rejet de l'Accord.

Les syndicats, pour leur part, ont un poids plus grand dans le processus de décision commerciale. Toutefois, malgré la visibilité du mouvement syndical, l'expérience passée des grandes législations commerciales aux États-Unis – y compris l'échec de la tentative des syndicats de faire avorter l'ALÉNA en mai 1991 – indique que le poids des organisations ouvrières n'est pas suffisant en soi pour renverser les orientations prises par la présidence<sup>51</sup>. Le poids de l'opinion publique, par contre, risque de faire basculer certains supporteurs chancelants de l'initiative présidentielle. On l'a vu plus haut, l'opinion publique volatile et sceptique devant l'ALÉNA a entraîné à sa suite un grand nombre de congressistes démocrates, peu enclins à parier leur carrière politique sur un président élu avec seulement 43 % des voix.

Du côté des partisans de l'ALÉNA, une coalition inusitée d'acteurs importants dans le champ commercial s'est formée. D'une part, tous les supporters habituels des politiques de libéralisation commerciale sont au rendez-vous, regroupés autour du Emergency Committee on American Trade, de la Business Roundtable, de la Chambre de Commerce et de la National Association of Manufacturers. Au Congrès, personne ne s'étonnera de l'appui donné à l'ALÉNA par les Républicains proches de la grande entreprise et, sauf exception dans les régions du textile et de l'acier, fidèles au libre-échange. L'appui indéfectible au programme de Bill Clinton et à l'ALÉNA de la part du président du Comité des Voies et Moyens, Dan Rostenkowski, est significatif.

49. David S. CLOUD, « GOP Wants to See Democrats' Hand Before Getting Into the Game », *Congressional Quarterly Weekly Report*, 18 septembre 1993, pp. 2438-2439.

50. Voir, par exemple, Robert PASTOR, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy*, Berkeley, University of California Press, 1980 ; I.M. DESTLER, *op. cit.*

51. Voir I.M. DESTLER, *op. cit.*, p. 191.

L'appui simultané de membres influents du Congrès et des responsables du commerce dans l'administration Clinton à l'ALÉNA et à des politiques dures à l'endroit des autres partenaires commerciaux des États-Unis est également à noter. Par exemple, le Représentant au Commerce (USTR) Mickey Kantor, et l'économiste en chef du président, Laura Tyson, sont tous deux partisans d'une politique agressive à l'endroit du Japon et des autres partenaires commerciaux qui affichent une balance excédentaire persistante dans leurs échanges avec les États-Unis. Le rôle de Richard Gephardt, leader de la majorité démocrate à la Chambre qui s'était fait une réputation d'ultra-protectionniste en 1987<sup>52</sup>, est toutefois plus énigmatique. En mai 1993, Gephardt avait assuré le président de son appui pour rallier les Démocrates derrière le pacte trilatéral, pour ensuite le lui retirer durant l'été, risquant d'entraîner à sa suite un grand nombre de Démocrates chancelants<sup>53</sup>.

La force de cette coalition en faveur de l'ALÉNA lui vient en bonne partie du fait qu'elle établit un pont entre les partisans du libre-échange multilatéral (les firmes transnationales, les grandes entreprises manufacturières exportatrices, et les producteurs agricoles d'exportation) et ceux des nouvelles approches unilatérales et agressives (les entreprises de haute technologie et les petits exportateurs qui possèdent peu d'opérations de production à l'étranger mais pourraient en acquérir au Mexique).

Il serait étonnant que l'ALÉNA échappe à une telle coalition d'appuis des milieux d'affaires. Pour surmonter la réticence du Congrès et de l'opinion publique, cependant, le président et ses alliés devront avoir suivi un scénario qui a fait ses preuves dans le passé, en déplaçant le débat de l'arène intérieure à celle de la politique étrangère<sup>54</sup>. Pour ce faire, il lui faudra avoir démontré qu'il en va de l'intérêt national des États-Unis d'endosser l'ALÉNA pour permettre au président Salinas et à ses successeurs de mettre en œuvre les transformations économiques en cours au Mexique.

Il existe finalement une autre inconnue, qu'il faudra analyser attentivement lorsque la poussière sera retombée sur le débat de l'ALÉNA. Quel est le lien entre la coalition que le président Clinton devra construire autour de son projet de réforme de l'assurance-santé au moment même où il devra forcer la main de bon nombre de représentants pour faire ratifier l'ALÉNA? Si ce sont les grandes orientations de politique étrangère qui ont permis aux présidents

52. L'amendement Gephardt, adopté par la Chambre en avril 1987 mais rejeté par le Sénat, visait à sanctionner automatiquement les pays dont le surplus commercial bilatéral avec les États-Unis dépassait un certain seuil; une attaque à peine voilée contre le Japon et autres exportateurs asiatiques.

53. Keith BRADSHAW, «Gephardt Gives Boost to Trade Pact», *The New York Times*, 12 mai 1993, p. D2; David S. CLOUD, «Defection of House Leaders Reflects Deeper Concerns», *Congressional Quarterly Weekly Report*, 11 septembre 1993, pp. 2373-2375.

54. Selon les tenants d'une perspective institutionnelle pour expliquer les orientations de politique commerciale, la capacité du président de définir les enjeux commerciaux comme des enjeux de politique extérieure représente un avantage considérable face à la tendance protectionniste du Congrès. Voir Theodore J. LOWI, «American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory», *World Politics*, vol. 16, n° 4, juillet 1964; D.R. NELSON, *art. cit.*

dans le passé de gagner l'appui des législateurs réticents à leurs initiatives commerciales, il est possible qu'à une époque où la politique américaine devient plus introspective, les grandes initiatives intérieures puissent jouer le même rôle.

## Conclusion

Deux propositions principales ont été avancées dans l'introduction de cet article. Selon la première proposition, la dynamique politique qui sous-tend la stratégie de libéralisation ne s'éloigne pas fondamentalement de celle qui a mené à une stratégie d'«unilatéralisme agressif» durant les années 1980. L'appui à l'ALÉNA repose sur une coalition entre les partisans du libre-échange multilatéral et ceux qui prônent une politique agressive face aux concurrents commerciaux d'outre-Atlantique et d'Asie. Dans cette coalition, ce sont les grandes entreprises exportatrices de biens et, surtout, de capitaux qui contribuent le plus à la définition de l'orientation des stratégies commerciales des États-Unis. Mais dans le cas de l'ALÉNA, cette coalition est fragile, car plusieurs partisans démocrates d'une stratégie de libéralisation unilatérale et agressive depuis la fin des années 1980 ont agi en réponse aux pressions des syndicats.

La deuxième observation centrale porte sur le rôle de la structure des relations d'investissement dans l'analyse théorique de l'évolution du régime – ou des régimes – de libéralisation commerciale. Les pressions politiques des groupes vulnérables aux importations demeurent importantes dans la définition des modalités des accords commerciaux. Par contre, les grandes orientations de la stratégie américaine de libéralisation commerciale restent d'abord dépendantes des pressions conjointes des entreprises exportatrices et de celles qui empruntent la voie de la globalisation – ou de la continentalisation – de leur production.

Dans la pratique, cependant, le succès de cette coalition libre-échangiste repose d'abord sur la capacité de l'Exécutif de faire ratifier les ententes de libéralisation par un Congrès beaucoup plus sensible aux pressions internes. Dans le passé, les présidents ont su faire adopter des initiatives majeures de libéralisation en subordonnant la politique commerciale aux impératifs de politique extérieure. Reste à voir si cette façon de faire demeurera efficace à une époque où la politique étrangère elle-même est de plus en plus subordonnée aux impératifs de politique intérieure.